

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201600055000014

INTERESSADO: INDUSTRIA QUIMICA DO ESTADO DE GOIAS IQUEGO

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO

DESPACHO Nº 180/2020 - GAB

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO DO DIRETOR PRESIDENTE DA IQUEGO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO. APLICAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO PÚBLICO EM CONSONÂNCIA COM AS DE DIREITO PRIVADO. SUBMISSÃO ÀS NORMAS ESTATUTÁRIAS. EXISTÊNCIA DE ÓRGÃO INTERNO DE DELIBERAÇÃO COLEGIADA COM COMPETÊNCIA IMPLÍCITA PARA REVER OS ATOS DO PRESIDENTE. AUSÊNCIA DE HIERARQUIA DA SOCIEDADE COM O ÓRGÃO SUPERVISOR DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA (SES). COMPETÊNCIA QUE EXTRAPOLA O EXERCÍCIO DA SUPERVISÃO ADMINISTRATIVA. NECESSIDADE DE PREVISÃO LEGAL ESPECÍFICA.

1. Os presentes autos foram remetidos pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, por meio do **Parecer nº 61/2020** (000011327066), para análise e orientação conclusiva sobre a competência para o julgamento do recurso administrativo interposto pela empresa PARK COMERCIAL E LOGÍSTICA LTDA ME contra decisão proferida pelo então Diretor Presidente da IQUEGO - Indústria Química do Estado de Goiás S/A, que lhe aplicou penalidades pela inexecução do objeto do Contrato nº 118/2015 (000011136026, fls. 222-229).

2. A referida unidade consultiva contesta a competência do Secretário de Estado da Saúde para o julgamento do recurso em tela, visto que não obstante se encontrar jurisdicionada àquela Pasta, por força do art. 44, inciso III da Lei nº 20.491/2019, a IQUEGO não possui subordinação administrativa em razão da sua natureza jurídica, sendo uma sociedade de economia mista, conforme dispõe a Lei nº 4.207/1962.

3. Neste caso, nota-se que a aplicação das sanções administrativas pela IQUEGO em virtude do descumprimento do ajuste pela Contratada encontra respaldo legal (art.

80, inciso I, e 81, inciso III, alínea "b", da Lei nº 17.928/2012) e contratual (Cláusula Décima Primeira do Contrato nº 118/2015 - v. 000011136026, fls. 175-178).

4. Ademais, o recurso administrativo foi interposto com fundamento no art. 109, inciso I, alínea "f" da Lei Geral de Licitações¹, que dispõe, ainda, em seu § 4º que *"o recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade"*.

5. O ponto nodal, portanto, consiste em esclarecer se a autoridade hierarquicamente superior ao Diretor Presidente da IQUEGO com competência para rever seus atos seria, ou não, o Secretário de Estado da Saúde de Goiás.

6. Inicialmente, importante pontuar a inexistência de hierarquia entre órgãos da administração direta e indireta, da qual decorreria o suposto poder de revisão, a ser exercido pelo titular da Secretaria de Saúde, sobre os atos praticados pelo Diretor Presidente da IQUEGO.

7. A supervisão da Secretaria de Estado da Saúde não pressupõe subordinação administrativa da IQUEGO, existindo apenas uma vinculação para fins de controle, condicionada por lei, ou seja, a tutela neste caso só admite os atos de controle expressamente previstos, sob pena de afronta à autonomia conferida ao ente público descentralizado.

8. O disposto no art. 89 da Lei nº 13.303/16 corrobora esse entendimento ao estabelecer que a exercício da supervisão se dará nos limites de legislação aplicável, *in verbis*:

Art. 89. O exercício da supervisão por vinculação da empresa pública ou da sociedade de economia mista, pelo órgão a que se vincula, não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da entidade supervisionada ou da autonomia inerente a sua natureza, nem autoriza a ingerência do supervisor em sua administração e funcionamento, **devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável.**

9. O posicionamento acerca da necessidade de previsão legal dos limites do controle administrativo restou reforçado nos termos do art. 90 da mesma Lei ao prever que *"as ações e deliberações do órgão ou ente de controle não podem implicar interferência na gestão das empresas públicas e das sociedades de economia mista a ele submetidas nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas"*.

10. Sobre o controle da administração direta sobre os entes descentralizados e o poder de revisão, DI PIETRO² leciona que *"é importante realçar que o recurso não constitui ato de tutela; a rigor, não cabe recurso perante a Administração Direta, contra atos praticados por entidade descentralizada. O recurso existe onde haja subordinação hierárquica, o que não*

*ocorre no caso dessas entidades. Excepcionalmente, poderá ser interposto recurso, desde que haja previsão legal expressa, sendo nesse caso, chamado de **recurso hierárquico impróprio**".*

11. Portanto, a inexistência de lei estadual dispendo sobre os limites da supervisão exercida pela Secretaria de Estado da Saúde sobre as atividades da IQUEGO, mormente quanto ao poder de revisão dos atos proferidos pelo Diretor Presidente, sejam administrativos, hipótese aventada nestes autos, ou típicos de direito privado, ampara o posicionamento da impossibilidade de julgamento do recurso pelo órgão que exerce a sua jurisdição no Estado de Goiás, qual seja, a Secretaria de Estado da Saúde.

12. Sendo assim, a viabilidade do julgamento do suposto recurso hierárquico impróprio pelo Secretário de Estado da Saúde dependeria da expressa disposição legal nos domínios normativos deste ente federado.

13. Prosseguindo na análise da definição da competência para o julgamento do recurso interposto, imperioso que a aplicação das normas de direito público sejam examinadas em consonância com o regramento de direito privado que rege predominantemente as atividades da IQUEGO, uma vez pessoa jurídica de direito privado integrante da Administração Indireta do Estado de Goiás, qualificada como Sociedade de Economia Mista e constituída na forma de sociedade anônima.

14. A Lei nº 13.303, de 30/06/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelece, em seu art. 5º, que "*a sociedade de economia mista será constituída sob a forma de sociedade anônima e, **ressalvado o disposto nesta Lei**, estará sujeita ao regime previsto na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976*".

15. Observe-se que a própria Lei nº 6.404/76 (Lei das Sociedades Anônimas) já previa, em seu art. 235, que "*as sociedades anônimas de economia mista estão sujeitas a esta Lei, sem prejuízo das disposições especiais de lei federal*".

16. Assim, em consonância com a legislação mencionada, aplicável ao tipo societário da IQUEGO, dispôs o art. 16 do seu estatuto social (000011465850), que a sociedade será administrada por um Conselho de Administração e uma Diretoria.

17. Infere-se da análise do estatuto social da IQUEGO que o Conselho de Administração é o órgão de deliberação colegiada, cujas competências foram definidas no art. 19, dentre as quais ressalta-se a de determinar a orientação geral dos negócios da sociedade e sua política financeira e econômica (inciso I), eleger e destituir os diretores da empresa e remendar-lhes as diretrizes na condução dos negócios sociais (inciso III), autorizar a diretoria a prática de atos ali especificados (inciso V) e de fiscalizar a gestão dos diretores (inciso VI).

18. Já Diretoria da IQUEGO, nos termos do art. 24 do seu estatuto social, "*possui amplos e gerais poderes de administração necessários a assegurar o funcionamento regular da sociedade, podendo, validamente, deliberar a prática de todos e quaisquer atos de administração tendentes à realização dos fins sociais, exceto quanto ao disposto no art. 30*".

19. Constatase ausente no estatuto social da empresa a previsão de competência para a aplicação de penalidades administrativas contidas na Lei de Licitações, como no caso sob apreciação, decorrentes da inexecução do contrato, tampouco há qualquer disposição expressa sobre a atribuição para rever os atos do Diretor Presidente da empresa.

20. Embora o art. 40 da Lei nº 13.303/16 imponha a obrigatoriedade de publicação de **regulamento interno de licitações e contratos** pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, dispondo, inclusive, sobre a tramitação de recursos (inciso V) e aplicação de penalidades (inciso VIII), verifica-se também omissão quanto a este aspecto no regulamento próprio de compras da IQUEGO (000011494803).

21. Todavia, apesar de não haver expressa atribuição ao Diretor Presidente da IQUEGO para a prática do ato impugnado, a sua realização decorre da própria natureza do cargo, e de maneira geral, encontra amparo nos arts. 24 e 25 do estatuto social.

22. Da mesma forma, entende-se que mesmo não havendo previsão estatutária da competência do Conselho de Administração para a revisão dos atos do Diretor Presidente, mas considerando a natureza das funções atribuídas a este órgão deliberativo interno, com poderes para fiscalizar e até destituir os diretores, consoante exposto no item 17 acima, seria de sua incumbência o julgamento do recurso administrativo objeto dos presentes autos.

23. Com essas considerações, **aprovo e adoto o Parecer nº 61/2020** (000011327066), **da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde**, concluindo que o Secretário de Estado da Saúde não possui competência para o julgamento do recurso interposto pela empresa PARK COMERCIAL E LOGÍSTICA LTDA ME, contra decisão proferida pelo Diretor Presidente da IQUEGO - Indústria Química do Estado de Goiás S/A, que lhe aplicou penalidades administrativas pela inexecução do objeto do Contrato nº 118/2015, acrescentando apenas que, em razão da inexistência de previsão legal específica e em consonância com as disposições estatutárias, incumbe ao Conselho de Administração a revisão do ato impugnado.

24. Orientada a matéria, **restituem-se os autos à Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e adoção das providências cabíveis. Antes, porém, em razão da repercussão da matéria, dê-se ciência desta orientação (instruída com cópia do Parecer PROCSET n. 61/2020 e do presente Despacho) à Chefia da Procuradoria Administrativa, às Chefias das Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta e à Chefia do CEJUR, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente
Procuradora-Geral do Estado

¹Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

(...)

f) aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa;

²Di Pietro, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo - 32. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019, pág. 613.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 13/02/2020, às 11:06, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000011388418** e o código CRC **B67F4221**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO -
ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência: Processo nº 201600055000014



SEI 000011388418